

Лекція XV.

Мѣстные финансы въ Россіи. Земское хозяйство. Городское хозяйство. Мѣрное хозяйство.

Въ Россіи мѣстные финансы распределяются на три самостоятельныя системы: 1) земское хозяйство, 2) городское хозяйство и 3) мѣрное хозяйство. Разсмотримъ каждую изъ этихъ системъ въ отдѣльности.

До начала XIX вѣка мѣстное *земское* хозяйство развивалось у насъ почти безъ всякаго внимательства центральной власти и находилось въ весьма неудовлетворительномъ состояніи; раскладки не имѣли никакихъ опредѣленныхъ основаній и были крайне неуравнительны. Съ учрежденіемъ въ 1802 году Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, земскія повинности поступили въ его заведѣваніе. Затѣмъ, въ теченіе полувѣка былъ изданъ цѣлый рядъ узаконеній и правилъ о болѣе уравнительномъ распределеніи земскихъ повинностей. Окончательно кругъ земскихъ повинностей и способы ихъ выполненія были установлены въ уставѣ 1851 года, сохранившемъ въ значительной части и понынѣ силу въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія. Съ 1864 года, послѣ введенія въ 34 губерніяхъ земскихъ учрежденій, одновременно стали дѣйствовать двѣ различныя системы управленія земскимъ хозяйствомъ, а именно, въ такъ называемыхъ земскихъ губерніяхъ введеніе земскаго хозяйства возложено было на выборныя учрежденія, пользующіяся въ установленныхъ закономъ предѣлахъ правами самоуправленія; въ другихъ же мѣстностяхъ Имперіи, въ такъ называемыхъ неземскихъ губерніяхъ, земское хозяйство вѣдается особыми правительственными органами, именно, уѣздными распорядительными комитетами (съ 1874 года).

Кругъ предметовъ земскаго хозяйства составляетъ отчасти изъ земскихъ повинностей по уставу 1851 года, а отчасти изъ новыхъ обязанностей, возложенныхъ положеніемъ 1864 года. Въ 1874 году, вслѣдствіе отмены земскаго государственнаго сбора,

расходы, удовлетворившіеся на его счетъ, отнесены на общій государственный бюджетъ, и въ настоящее время въ сферу земскаго хозяйства входятъ предметы, имѣющіе преимущественное мѣстное значеніе. По дѣйствующему закону, предметы земскаго хозяйства дѣлятся на двѣ группы — обязательные и необязательные расходы.

Къ *обязательнымъ* земскимъ повинностямъ принадлежатъ: 1) дорожная — устройство и содержаніе губернскихъ дорогъ, мостовъ, переправъ и т. п.; 2) содержаніе мѣстнаго гражданскаго управленія — ежегодный отпускъ особыхъ суммъ на усиленіе средствъ казначействъ, хранящихъ и расходующихъ земскія суммы, и расходы на разѣзды нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ; 3) по части военнаго управленія — наемъ земель подъ лагери для мѣстныхъ войскъ, провозъ запасныхъ и временно отпущенныхъ нижнихъ чиновъ на мѣста службы; 4) расходы по завѣдыванію дѣлами общественнаго призрѣнія; 5) по части юстиціи — устройство и содержаніе арестныхъ домовъ (по приговорамъ мировыхъ судей) и устройство и содержаніе этапныхъ тюремъ и провозъ ссыльныхъ; 6) мѣры противъ чумы на скотѣ, и 7) расходы по пересылкѣ суммъ земскихъ сборовъ.

Необязательныя статьи земскаго бюджета составляютъ содержаніе земскихъ управъ, народное образованіе, медицинская часть и др.

Абсолютная величина земскихъ бюджетовъ сильно возрастаетъ, достигнувъ по смѣтнымъ ассигнованіямъ на 1900 годъ 88,1 милліона рублей противъ 65,8 милліона рублей въ 1895 году. По отдѣльнымъ предметамъ расходы въ 34 земскихъ губерніяхъ распредѣляются, по смѣтамъ на 1900 годъ, слѣдующимъ образомъ: медицинская часть — 27,6% общей суммы всѣхъ земскихъ расходовъ; народное образованіе — 17,4%; уплата долговъ — 11,3%; дорожная повинность — 11,2%; содержаніе земскаго управленія — 9,8%; участие въ расходахъ правительственныхъ учреждений — 7,7%; всѣ прочіе расходы — 15,0%.

Источниками земскихъ доходовъ являются частно-хозяйственные доходы и разнаго рода сборы и налоги. Къ первой категоріи принадлежатъ доходы отъ земскихъ недвижимыхъ имуществъ и капиталовъ и доходы промысловые, напримѣръ, отъ содержанія земской почты и т. п. Ко второй категоріи относятся сборы за пользованіе земскими учрежденіями (напримѣръ, за проѣздъ по земскимъ дорогамъ и мостамъ, плата за ученіе и лѣченіе въ земскихъ учрежденіяхъ), судебныя пошлины и штрафы и сборы по дѣламъ въ мировыхъ судебныхъ учрежденіяхъ. Главной статьёй

земскаго бюджета служатъ особые налоги, или такъ называемые *земскіе сборы* въ тѣсномъ смыслѣ. По закону губернскія и уѣздныя земскія собранія могутъ назначать слѣдующіе земскіе сборы: 1) съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и уѣздахъ, какъ-то, съ земель, жилыхъ домовъ, фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній и, вообще, со всякаго рода зданій и сооружений, за исключеніемъ особо указанныхъ въ законѣ; 2) съ промысловыхъ свидѣтельствъ *).

Земскому сбору съ *недвижимыхъ имуществъ* подлежатъ земли— частныя, общественныя, казенныя и удѣльныя, а равно фабрики и заводы, находящіяся въ предѣлахъ уѣздовъ и губерній. Общимъ основаніемъ размѣра обложенія служить доходность или цѣнность облагаемыхъ имуществъ, причемъ въ отношеніи фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній должны быть принимаемы въ расчетъ только цѣнность и доходность самыхъ помѣщеній, безъ введенія въ оцѣнку находящихся въ нихъ предметовъ промысла. Въ отношеніи же земель и другихъ недвижимыхъ имуществъ положеніе 1864 года не давало никакихъ указаній на способы и основанія оцѣнокъ для земскаго обложенія, а предоставило выработку системы оцѣнокъ самимъ земствамъ. Вслѣдствіе этого существующія системы оцѣнокъ отличались чрезвычайнымъ разнообразіемъ, и иногда въ двухъ сосѣднихъ уѣздахъ одной и той же губерніи примѣнялись разныя системы, страдавшія нерѣдко крупными недостатками. По отношенію къ доходности обложеніе колеблется между 10 и 20%, и высота оклада зависитъ, главнымъ образомъ, отъ развитія мѣстныхъ потребностей, а также отъ обилія мѣстныхъ источниковъ дохода. Въ губерніяхъ съ значительными городами и развитой торговлей и промышленностью земля обложена ниже, чѣмъ въ губерніяхъ земледѣльческихъ. Неуравнительность земскаго земельного обложенія замѣчается также въ предѣлахъ одного и того же уѣзда при раскладкѣ между частновладѣльческими и крестьянскими землями. причемъ съ послѣднихъ оклады оказываются иногда выше. Особое вниманіе обращаетъ на себя общее сильное возрастаніе земскихъ поземельныхъ окладовъ за послѣднія тридцать лѣтъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ окладъ на 1 десятину увеличился въ три или четыре

*) По уставу о земскихъ повинностяхъ губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ было предоставлено также назначать земскіе сборы съ патентовъ на заводы для выдѣлки напитковъ, подлежащихъ оплатѣ акцизомъ, и падѣлій изъ спирта или вина, а равно на заведенія для продажи питей, но съ введеніемъ казенной продажи вина эти сборы отмѣнены, а въ возмѣщеніе ихъ установлена выдача изъ казны пособій въ размѣрѣ, соответствующемъ среднему сбору, получавшемуся за предшествовавшее пятилѣтіе.

раза против первоначального и вызвалъ замѣтное напряженіе платежныхъ силъ населенія и значительное накопленіе недоимокъ (въ общемъ около 38% ежегоднаго дохода, а въ нѣкоторыхъ уѣздахъ болѣе 50%).

При отмѣченной неравномѣрности распредѣленія земельныхъ окладовъ между отдѣльными видами землевладѣній, нежелательныя послѣдствія чрезмѣрнаго роста поземельнаго обложенія сказывались съ особенною рѣзкостью. Обстоятельство это давно уже обратило вниманіе правительства, причемъ общему мѣроу, направленною къ устраненію означенныхъ ненормальныхъ условій, явилось изданіе законодательныхъ правилъ 1893 года о производствѣ оцѣнокъ недвижимыхъ имуществъ. Цѣль предпринятыхъ оцѣночныхъ работъ, согласно этимъ правиламъ, состоитъ въ томъ, чтобы установить, по возможности, правильныя основанія для исчисленія окладныхъ сборовъ, т.-е. опредѣлить на однообразныхъ и соответствующихъ мѣстнымъ условіямъ началахъ цѣнность и доходность облагаемыхъ недвижимыхъ имуществъ. По мысли означеннаго закона, съ выполненіемъ оцѣнокъ, прежде всего явится возможность для земскихъ учреждений распредѣлить равномѣрно оклады платежей между всѣми категоріями имуществъ, и, кромѣ того, правительство получитъ въ свое распоряженіе данныя, необходимыя для распространенія на земскіе сборы мѣры, уже примѣняемой къ обложенію недвижимыхъ имуществъ въ пользу городскихъ доходовъ, именно, для назначенія въ законодательномъ порядкѣ того предѣльнаго размѣра цѣнности или доходности имуществъ, котораго не должны превышать ежегодныя оклады земскаго сбора *).

При разсмотрѣніи проекта упомянутаго закона 1893 года. Государственный совѣтъ имѣлъ въ виду, что оцѣночныя работы могутъ быть закончены приблизительно въ продолженіе двухъ лѣтъ. Предположенія эти, однако, не оправдались. Въ 1898 году, т.-е. по прошествіи почти пяти лѣтъ съ изданія правилъ 1893 года, нѣкоторые земства еще не приступали къ оцѣнкамъ, а въ прочихъ земскихъ губерніяхъ оцѣночныя изслѣдованія не выходили изъ стадіи собиранія подготовительнаго матеріала. Важнѣйшими причинами неуспѣшнаго хода этого дѣла, какъ оказалось по доставленнымъ губернскими начальствами даннымъ, были, съ одной стороны, нѣкоторые недостатки въ распредѣленіи обязанностей по оцѣнкѣ между губернскими и уѣздными учрежденіями, главнымъ образомъ,

*) По Городовому положенію 1892 года городскіе сборы не могутъ превышать 1% цѣнности или 10% доходности облагаемыхъ имуществъ.

сосредоточеніе всѣхъ мѣстныхъ изслѣдованій въ вѣдѣніи уѣздныхъ земствъ, не располагающихъ достаточнымъ контингентомъ подготовленныхъ къ статистическимъ работамъ лицъ, а съ другой стороны—недостаточность въ нѣкоторыхъ губерніяхъ земскихъ средствъ, необходимыхъ для надлежащей постановки оцѣночныхъ изслѣдованій. Поэтому, на основаніи закона 1899 года, введены необходимыя измѣненія въ организациі оцѣночныхъ учреждений въ смыслѣ возложенія исполнительныхъ обязанностей по оцѣнкамъ на губернскія земскія управы, и кромѣ того, разрѣшенъ отпускъ казенныхъ средствъ на производство оцѣночныхъ работъ въ размѣрѣ 1 милліона рублей въ годъ. Хотя, съ принятіемъ упомянутыхъ мѣръ, слѣдуетъ считать оцѣночное дѣло поставленнымъ гораздо болѣе цѣлесообразно, тѣмъ не менѣе, какъ выяснилось изъ собранныхъ на мѣстахъ данныхъ, нельзя ожидать окончанія оцѣнокъ недвижимыхъ имуществъ во всѣхъ 34 земскихъ губерніяхъ ранѣе нѣсколькихъ лѣтъ.

Между тѣмъ продолжающійся во многихъ уѣздахъ крупный и часто не согласованный съ платежными силами населенія ростъ поземельнаго земскаго обложенія категорически указывалъ на настоятельную необходимость принять немедленно рѣшительныя мѣры къ обезпеченію интересовъ землевладѣльческаго и земледѣльческаго классовъ. Эту послѣднюю цѣль преслѣдуетъ законъ 12-го іюня 1900 года. Исходя изъ тѣхъ соображеній, что, наряду съ устраненіемъ, въ интересахъ платящихъ, замѣчаемаго чрезмѣрнаго возрастанія земскихъ сборовъ, надлежитъ озаботиться предоставленіемъ земствамъ достаточнаго притока денежныхъ средствъ сообразно съ естественнымъ ростомъ мѣстныхъ потребностей, рассматриваемый законъ вводитъ, для осуществленія этихъ задачъ, двѣ главныя мѣры. Первая изъ нихъ освобождаетъ земскія учрежденія отъ цѣлаго ряда расходовъ общегосударственнаго характера, относившихся доселѣ на земскія суммы (помѣщеніе воинскихъ присутствій, квартирное довольствіе полиціи и судебныхъ слѣдователей и нѣкоторые другіе), а вторая устанавливаетъ правило, по которому земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы по усмотрѣнію земствъ болѣе, нежели на три процента въ годъ. Но такъ какъ могутъ быть случаи, когда выполненіе внесенныхъ въ земскія смѣты расходовъ потребуетъ увеличенія сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за упомянутые предѣлы, то тѣмъ же закономъ предоставлено губернаторамъ, при признаніи ими на основаніи заключеній мѣстныхъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій проектируемаго земскимъ собраніемъ повышенія сборовъ посильнымъ для населенія, утверждать земскія смѣты,

согласно предположеніямъ земствъ. Если же губернское начальство найдетъ повышеніе обложенія превышающимъ платежныя силы населенія, то Министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ предоставлено право, въ случаѣ невозможности сократить какіе-либо земскіе расходы, выдавать земскимъ учрежденіямъ воспособленія изъ особаго отпускаемаго Государственнымъ казначействомъ по смѣтѣ Министерства внутреннихъ дѣлъ кредита и, вмѣстѣ съ тѣмъ, входить въ Государственный совѣтъ съ представленіями объ отнесеніи на будущее время нѣкоторыхъ земскихъ расходовъ на средства казны. Къ изложенному необходимо прибавить, что установленнымъ на изъясненныхъ основаніяхъ постановленіямъ закона 12 іюня 1900 года приданъ временный характеръ съ тѣмъ, что, по окончаніи опытовъ, предѣльный размѣръ земскаго обложенія будетъ опредѣленъ въ процентномъ отношеніи къ исчисленной по отбѣочнымъ даннымъ цѣнности и доходности недвижимыхъ имуществъ.

Относительно сборовъ съ торгово-промышленныхъ предпріятій закономъ установлены предѣльныя нормы добавочнаго земскаго обложенія, а именно, съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя предпріятія перваго и втораго разрядовъ (включая и ярмарочныя), на промышленныя предпріятія первыхъ пяти разрядовъ, а также съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ, выбираемыхъ на пароходныя предпріятія — не свыше 15%, а съ цѣны всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ — не свыше 10%.

Особымъ источникомъ для удовлетворенія земскихъ потребностей служатъ такъ называемые *земскіе капиталы*. Въ распоряженіи земскихъ учреждений находятся *капиталы*, частью переданные имъ правительствомъ съ опредѣленнымъ назначеніемъ, частью образованные изъ отчисленій, установленныхъ закономъ, частью же составленные добровольно самими земскими учреждениями или полученные отъ жертвователей. Къ первой группѣ относятся губернскіе продовольственные капиталы, капиталы общественаго призрѣнія, дорожныя капиталы. Вторую группу составляютъ капиталы на устройство мѣстъ заключенія, образуемые изъ разныхъ штрафовъ, а также на содержаніе полицейской и пожарной части въ селеніяхъ — изъ сборовъ съ нотаріальныхъ актовъ. Къ третьей группѣ относятся страховые капиталы (отъ огня и по страхованію скота), эмеритальныя и пенсіонныя капиталы, спеціальныя капиталы на народное образованіе, благотворительныя заведенія и т. п.

Въ случаѣ недостаточности земскихъ доходовъ для удовлетворенія обыкновенныхъ общественныхъ потребностей, или въ случаѣ предстоящихъ крупныхъ затратъ на обширныя общественныя пред-

пріятія, земствамъ нерѣдко приходилось прибѣгать къ *пособіямъ отъ государства*.

Что касается *кредита*, какъ источника земскихъ доходовъ, то земствамъ предоставлено право заключать займы, но всѣ займы, за исключеніемъ позаймствованій изъ спеціальныхъ капиталовъ, должны быть утверждаемы Министромъ внутреннихъ дѣлъ. Главнымъ источникомъ кредита для уѣздныхъ земствъ служатъ капиталы губернскихъ земствъ, изъ которыхъ имъ выдаются ссуды какъ для поддержанія кассъ, такъ и для осуществленія нѣкоторыхъ предпріятій (постройки школъ, больницъ). Нерѣдко, однако, земствамъ приходилось заключать займы и въ частныхъ банкахъ, подъ залогъ принадлежащихъ имъ недвижимыхъ имуществъ.

Земскія сметы расходовъ и доходовъ составляются губернскими и уѣздными управами и утверждаются губернскими и уѣздными собраніями. Распределеніе повинностей между губернскими и уѣздными земскими учрежденіями зависитъ отъ губернскихъ собраній и отличается большимъ разнообразіемъ: что въ однихъ губерніяхъ отнесено къ губернскимъ повинностямъ, въ другихъ входитъ въ составъ уѣздныхъ, а въ третьихъ выполняется совмѣстно губернскими и уѣздными учрежденіями. Земскія сметы, утвержденныя губернскими или уѣздными собраніями, представляются губернатору и сообщаются управляющему казенною палатою, который свои замѣчанія представляетъ на разсмотрѣніе губернатора. Если губернаторъ найдетъ въ уѣздной земской сметѣ нарушеніе закона, то онъ свои замѣчанія противъ такой сметы предлагаетъ губернскому земскому собранію. При несогласіи губернатора съ постановленіями губернскаго земскаго собранія, состоявшимися по замѣчаніямъ губернатора противъ уѣздныхъ сметъ или противъ самой губернской сметы, такія постановленія передаются на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшеніе этого присутствія земское собраніе можетъ обжаловать въ Правительствующій Сенатъ. Въ случаѣ же, если постановленія земскаго собранія, по мнѣнію губернатора, не соответствуютъ общегосударственнымъ пользамъ и нуждамъ или нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія, то губернаторъ такое постановленіе, вмѣстѣ съ заключеніемъ губернскаго присутствія, представляетъ Министру внутреннихъ дѣлъ. Последний направляетъ докладъ губернатора или въ Государственный совѣтъ, если отъ того должно послѣдовать повышеніе земскаго обложенія, или въ Комитетъ министровъ — во всѣхъ прочихъ случаяхъ. Кромѣ того, какъ указано уже выше, по закону о предѣльности земскаго обложенія, губернатору предоставлено утверждать

земскія смѣты, составленныя съ превышеніемъ установленной закономъ 3% нормы обложенія, въ тѣхъ случаяхъ, когда предположенное земствомъ увеличеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ признано имъ и губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ посильнымъ для населенія.

Въ неземскихъ губерніяхъ земскія смѣты составляются на каждые три года губернскими распорядительными комитетами и утверждаются въ законодательномъ порядкѣ.

Наше *городское* хозяйство, въ современномъ смыслѣ этого слова, ведетъ свое начало съ конца XVIII вѣка. Въ до-Петровской Руси не было рѣзкаго различія въ порядкѣ управленія между городскими и сельскими поселеніями. Городская жизнь была вообще слабо развита и плохо устроена; въ виду этого о городскомъ хозяйствѣ въ то время собственно не можетъ быть рѣчи. Начало городскому устройству положено Петромъ I учрежденіемъ въ городахъ земскихъ избъ и выборныхъ бурмистровъ. Однако, до конца XVIII вѣка не было какой-либо опредѣленной организаціи финансоваго хозяйства городовъ. Доходы и расходы городскихъ поселеній были крайне скудны, большая часть городскихъ потребностей удовлетворялась путемъ натуральныхъ повинностей и специальными денежными складками, причѣмъ и тѣ и другія отличались крайней неравномѣрностью и произвольностью. Первый серьезный опытъ поставить городское хозяйство на прочныя основанія былъ сдѣланъ Екатериной II — въ грамотѣ городамъ 1785 года. Завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ было возложено на выборную общую и шестигласную городскую думу. Городамъ указаны доходы отъ принадлежащихъ имъ земель, лѣсовъ, пастбищъ, рыбныхъ ловель и др., и предоставлено участіе въ казенныхъ доходахъ (питейномъ и таможенномъ). Тѣмъ не менѣе, и въ началѣ XIX вѣка городское хозяйство находилось въ весьма неудовлетворительномъ состояніи, даже въ столицахъ. Въ теченіе всей первой половины XIX столѣтія правительство издаетъ рядъ частныхъ положеній, расширяющихъ хозяйство отдѣльныхъ городовъ. Такъ, напримѣръ, въ 1846 году было издано для С.-Петербурга новое положеніе о городскомъ общественномъ управленіи, введенное позже въ Москвѣ и Одессѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, для выясненія матеріальныхъ средствъ городовъ, въ 40-хъ годахъ пристушено было къ составленію инвентарей городского недвижимаго имущества. Вслѣдъ затѣмъ, въ первой половинѣ 60-хъ годовъ, были предприняты особо учрежденными комиссіями изслѣдованія экономическаго положенія городовъ, приведшія къ сознанію необходимости коренной реформы городского

общественнаго управленія. Результатомъ этихъ работъ явилось городовое положеніе 1870 года, построенное на началахъ самоуправленія. Въ 1891 году, вслѣдъ за изданіемъ новаго земскаго положенія 1890 года, существенно измѣнившая самыя основы мѣстнаго самоуправления, было признано необходимымъ преобразовать и городское управленіе. Новое городовое положеніе 1892 года, регулирующее въ настоящее время городское хозяйство, не ввело, однако, никакихъ существенныхъ измѣненій собственно въ финансовой сторонѣ городского устройства. Организация городскихъ сборовъ и кругъ обязательныхъ городскихъ расходовъ одинаковы въ обоихъ положеніяхъ. Измѣненія коснулись, главнымъ образомъ, отношеній органовъ самоуправления къ мѣстной администраціи, причемъ въ новомъ положеніи усилено право вмѣшательства мѣстной администраціи въ дѣла городского хозяйства.

По дѣйствующему положенію, въ кругъ вѣдѣнія городского общественнаго управленія входятъ: заведываніе городскими сборами, повинностями, капиталами и другими городскими имуществами; попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ; содержаніе въ исправности и устройство улицъ, площадей, мостовыхъ, набережныхъ, пристаней, бечевниковъ, тротуаровъ, садовъ, бульваровъ, водопроводовъ, сточныхъ трубъ, каналовъ, прудовъ, канавъ, мостовъ, гатей и переправъ, а также освѣщеніе городского поселенія; попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и прекращеніи нищенства; участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и пресѣченію падежей скота; развитіе средствъ врачебной помощи городскому населенію и устройство лѣчебныхъ заведеній и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ санитарныхъ условій; попеченіе о лучшемъ устройствѣ городского поселенія по утвержденнымъ планамъ, а также о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій; участіе въ заведываніи взаимнымъ страхованіемъ городскихъ имуществъ отъ огня; попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія, объ устройствѣ школъ, общественныхъ библіотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ общепользныхъ учреждений; попеченіе о развитіи мѣстной торговли, устройствѣ рынковъ, базаровъ и кредитныхъ учреждений и содѣйствіе устройству биржевыхъ учреждений; удовлетвореніе возложенныхъ на общественное управленіе потребностей воинскаго и гражданскаго управленія; дѣла, предоставленныя вѣдѣнію общественнаго управленія на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ. Кромѣ того, городскому общественному управленію предоставляется имѣть попеченіе объ устройствѣ и поддержаніи въ исправности и благолѣтіи право-

славныхъ храмовъ, а равно имѣть попеченіе объ учрежденіяхъ, назначеніемъ которыхъ является укрѣпленіе релігіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія.

Для удовлетворенія всѣхъ вышеуказанныхъ потребностей городской жизни, помимо доходовъ отъ городскихъ имуществъ, дающихъ до 30% общей суммы доходовъ всѣхъ городовъ Имперіи, въ пользу городовъ установленъ рядъ сборовъ. Главныхъ сборовъ три: 1) отъночный съ недвижимыхъ имуществъ; 2) съ документовъ на право торговли и промысловъ, и 3) съ трактирныхъ заведеній. Въ случаѣ надобности, городскія думы могутъ вводить сборы съ извознаго промысла, съ лошадей и экипажей, съ собакъ и съ перевознаго промысла.

Отъночному сбору подлежатъ всѣ находящіеся въ предѣлахъ города недвижимыя имущества, за исключеніемъ Императорскихъ дворцовъ, удѣльныхъ и казенныхъ зданій, зданій, принадлежащихъ благотворительнымъ и учебнымъ заведеніямъ, ученымъ обществамъ и др. Размѣръ отъночнаго сбора опредѣляется особой избираемой думой комиссіей, въ процентахъ съ чистаго дохода недвижимыхъ имуществъ, а при невозможности опредѣленія чистаго дохода—по стоимости имуществъ. Размѣръ этотъ не можетъ превышать 10% чистаго дохода съ имуществъ или 1% стоимости ихъ.

Сборы съ документовъ на *право торговли и промысловъ* взимаются: съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ на торговые предприятия I и II разрядовъ (включая и ярмарочныя), на промышленныя предприятия первыхъ пяти разрядовъ, а также съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ, *выбираемыхъ* на пароходныя предприятия, — не свыше 15%, а съ цѣны всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ — не свыше 10%.

Сверхъ того, въ пользу городовъ поступаютъ и другіе, менѣе важные сборы, а именно, съ нотаріальныхъ актовъ, за клейменіе мѣръ и вѣсовъ, за употребленіе общественныхъ вѣсовъ и мѣръ, съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества. Въ нѣкоторыхъ городахъ существуютъ особые специальные сборы, напримѣръ, за проѣздъ по городскимъ сооруженіямъ, за стоянку судовъ, за привозъ къ пристанямъ товаровъ, сборы съ трузовъ, проходящихъ черезъ городскую станцію желѣзной дороги. Въ Петербургѣ и Москвѣ установлены особые сборы съ помѣщеній торгово-промышленныхъ заведеній, съ лицъ, занимающихся разноснымъ торгомъ; въ С.-Петербурѣ — сборъ за прописку паспортовъ и за свидѣтельствованіе документовъ; въ Москвѣ — сборъ съ огородовъ и др. Во многихъ портовыхъ городахъ установлены были городскіе сборы за вывози-

мые за границу товары, причём часть дохода от этих сборов обращалась на улучшение портовых сооружений. Съ 1 января 1902 года эти городские сборы отменяются и взамен их устанавливается въ пользу казны во всѣхъ портовыхъ городахъ *корабельный* сборъ съ приходящихъ въ порты и отходящихъ изъ нихъ морскихъ судовъ и, кромѣ того, въ главнѣйшихъ портахъ *портный* сборъ со всѣхъ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ. Часть дохода отъ этихъ сборовъ ежегодно будетъ передаваться городскимъ общественнымъ управленіямъ на покрытие расходовъ по содержанию и ремонту портовыхъ сооружений и на другія нужды, удовлетворявшіяся ранѣе за счетъ суммъ прежнихъ городскихъ портовыхъ сборовъ.

Источникомъ дохода, кромѣ городскихъ имуществъ и сборовъ, во многихъ городахъ служатъ разныя *промышленныя предпріятія*, находящіяся въ вѣдѣніи городского общественнаго управленія. Сюда принадлежатъ городскіе общественные банки, городскіе водопроводы, скотобойни, трамваи, газовые заводы, ломбарды. Впрочемъ, за исключеніемъ столицъ и немногихъ крупныхъ городовъ, доходы отъ общественныхъ промышленныхъ предпріятій незначительны. Какъ на примѣръ крупнаго дохода отъ городскихъ промышленныхъ предпріятій, можно указать на водопроводы въ Петербургѣ, дающіе слишкомъ 2 милліона рублей ежегоднаго дохода.

По свѣдѣніямъ за 1897 годъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ въ 763 городскихъ поселеніяхъ Имперіи (сюда вошла Европейская и Азіатская Россія, кромѣ губерній Царства Польскаго) поступило доходовъ: обыкновенныхъ 56 милліоновъ рублей, чрезвычайныхъ *)—24,8 милліона рублей, всего 80,8 милліона рублей. По отдѣльнымъ статьямъ указанная сумма обыкновенныхъ городскихъ доходовъ распределялась слѣдующимъ образомъ: съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ — 48,6%; съ отъѣмочнаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ — 18,2%; съ трактирныхъ заведеній, постоянныхъ дворовъ и стѣстныхъ лавокъ — 8,8%; съ документовъ на право торговли и промысловъ — 7,8%; всѣ остальные доходы (съ извознаго и перевознаго промысловъ, съ засвидѣтельствванія протеста и представленія ко взысканію разныхъ актовъ, съ привозимыхъ въ городъ и отвозимыхъ изъ него товаровъ, за проходъ и проездъ по городскимъ сооружениямъ и за стоянку судовъ и т. п.)— 16,6%. Въ составъ чрезвычайныхъ городскихъ доходовъ вошли

*) Чрезвычайными доходами въ городскихъ смѣтахъ значатся пособія отъ казны и изъ мѣстныхъ земскихъ сборовъ, поступления изъ другихъ источниковъ, въ томъ числѣ и отъ займовъ, доходы отъ городскихъ капиталовъ, отъ прибылей городскихъ банковъ и взысканныя недоимки.

слѣдующія поступления: недоимки — 19,1%; изъ городскихъ капиталовъ — 16,7%; отъ казны — 14,0%; прибыли отъ городскихъ банковъ — 5,2%; изъ другихъ источниковъ, въ томъ числѣ и отъ займовъ — 45,0%. Въ городахъ губерній Царства Польскаго обыкновенные доходы въ 1897 году достигали суммы 6,1 милліона рублей, а чрезвычайные 3,1 милліона рублей, всего 9,2 милліона рублей.

На городскія средства закономъ возложены рядъ *обязательныхъ* расходовъ. Сюда принадлежатъ расходы по содержанію городского общественнаго управленія, полиціи, пожарнаго дѣла, городскихъ общественныхъ зданій и улицъ, разныя издержки по военной повинности и др. За удовлетвореніемъ указанныхъ закономъ потребностей, остальные городскія средства могутъ быть употребляемы на другіе предметы, относящіеся къ общественнымъ пользамъ города. При недостаточности доходовъ, могутъ быть производимы отчисления для образованія запаснаго и спеціальнаго капиталовъ.

Распредѣленіе городскихъ расходовъ по всей Имперіи, кромѣ губерній Царства Польскаго, представляется по даннымъ за 1897 годъ въ слѣдующемъ видѣ (въ процентахъ къ общему итогу всѣхъ расходовъ): содержаніе городского общественнаго управленія — 9,9%; содержаніе благотворительныхъ заведеній — 9,6%; платежи по городскимъ займамъ и обязательствамъ — 8,5%; содержаніе учебныхъ заведеній — 8,1%; отправленіе воинскаго постоя и другихъ воинскихъ потребностей — 7,3%; содержаніе чиновъ городской полиціи — 6,7%; содержаніе городскихъ общественныхъ зданій и памятниковъ — 6,2%; содержаніе и устройство мостовыхъ — 4,9%; пожарная часть — 4,2%; единовременные строительные расходы и всѣ другія городскія надобности — 34,6%. Всѣхъ городскихъ расходовъ въ Имперіи въ 1897 году было 78,8 милліона рублей, а вмѣстѣ съ губерніями Царства Польскаго — 87,1 милліона рублей. Превышеніе доходовъ надъ расходами въ городахъ Имперіи и Царства Польскаго достигло въ 1897 году 2,9 милліона рублей.

Смѣты городскихъ доходовъ и расходовъ составляются ежегодно городской управой и, по утвержденіи думой, представляются губернатору и сообщаются управляющему казенною палатою, который свои замѣчанія препровождаетъ на усмотрѣніе губернатора. Губернаторъ останавливаетъ исполненіе смѣты, если онъ найдетъ, что она несогласна съ закономъ, или что она не соответствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересъ мѣстнаго населенія. Въ первомъ случаѣ дѣло переносится въ губернское по городскимъ дѣламъ или въ губернское

по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, постановленіе котораго, по протесту губернатора или по жалобѣ думы, можетъ быть отмѣнено Санатомъ. Во второмъ случаѣ оно представляется, съ заключеніемъ присутствія, Министру внутреннихъ дѣлъ и разрѣшается окончательно Государственнымъ совѣтомъ, если отъ отмѣны постановленія думы должно послѣдовать возвышеніе городского обложенія, а во всѣхъ другихъ случаяхъ — Комитетомъ министровъ (по отношенію къ столицамъ и губернскимъ городамъ) или Министромъ внутреннихъ дѣлъ (по отношенію къ другимъ городамъ).

Мірское хозяйство обнимаетъ собою совокупность такъ называемыхъ мірскихъ повинностей, отправляемыхъ сельскими обществами и волостями для удовлетворенія ихъ внутреннихъ потребностей. Мірскія повинности, по положенію 19 февраля 1861 года, подраздѣляются на *обязательныя* и *необязательныя*. Къ первымъ принадлежатъ содержаніе общественнаго управленія — волостного и сельского; расходы по оспопрививанію (въ губерніяхъ неземскихъ) и принятіе предписываемыхъ закономъ мѣръ при появленіи эпидемій и эпизоотій; устройство и поддержаніе сельскихъ запасныхъ магазиновъ; содержаніе въ исправности проселочныхъ дорогъ, мѣжъ и межевыхъ знаковъ, проточныхъ водъ и канавъ на мірскихъ земляхъ; содержаніе карауловъ въ деревняхъ; призрѣніе круглыхъ сиротъ, престарѣлыхъ и увѣчныхъ членовъ общества, не имѣющихъ родственниковъ, которые въ состояніи были бы содержать ихъ; принятіе мѣръ въ случаѣ пожаровъ (въ томъ числѣ лѣсныхъ), наводненій, а также для истребленія саранчи, хищныхъ звѣрей, сусликовъ или овражковъ и при другихъ общественныхъ бѣдствіяхъ. Къ необязательнымъ мірскимъ повинностямъ относятся устройство и поддержаніе церквей, заведеніе сельскихъ училищъ, содержаніе учителей и другія общественныя хозяйственныя потребности. Сборы на удовлетвореніе необязательныхъ повинностей могутъ быть устанавливаемы не иначе, какъ по приговорамъ сельскихъ волостныхъ обществъ, составленнымъ по согласію не менѣе $\frac{2}{3}$ всѣхъ крестьянъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ.

Раскладка мірскихъ повинностей между сельскими обществами, а въ сельскихъ обществахъ — между отдѣльными крестьянами, равно какъ и опредѣленіе порядка счетоводства, храненія и употребленія по назначенію мірскихъ сборовъ предоставлено сходамъ — волостнымъ и сельскимъ по принадлежности. Въ губерніяхъ, гдѣ введено положеніе о земскихъ начальникахъ, приговоры схода,

относящіеся до установленія порядка взиманія мірскихъ сборовъ, подлежатъ утвержденію уѣднаго сѣзда.

Мірскія повинности, смотря по свойству ихъ и усмотрѣнію крестьянскихъ обществъ, отправляются или *натурою*, или посредствомъ *денежныхъ сборовъ*. Нѣкоторыя повинности, напримѣръ, тушеніе лѣсныхъ пожаровъ, могутъ быть отправляемы лишь натурою.

Главнѣйшимъ источникомъ мірскихъ *доходовъ* является сборъ по раскладамъ, давшій по послѣднимъ оцѣнкамъ, относящимся къ 1894 году, 60,7% общей суммы мірскихъ сборовъ. Затѣмъ слѣдуетъ сборъ на пастбу скота — 15,0%, доходъ отъ оброчныхъ статей — 13,9%, поступленіе недоимокъ — 3,9%. Всѣ другіе мелкіе источники дохода, какъ, напримѣръ, штрафы, проценты съ общественныхъ капиталовъ, заключенные займы доставили въ общемъ 6,5%. Общая сумма всѣхъ мірскихъ доходовъ простиралась въ 1894 году до 63,2 милліона рублей.

Общая сумма мірскихъ *расходовъ* замѣтно возрастаетъ за послѣднія 20 лѣтъ. За 10-лѣтіе 1881—1891 годы мірскіе расходы возрасли на 31% (съ 32,1 милліона рублей въ 1881 году до 42,0 милліона рублей въ 1891 году). Въ 1894 году мірскіе расходы достигли 64,6 милліона рублей, т.-е. въ теченіе трехъ лѣтъ они увеличились вновь на 50%.

По отдѣльнымъ статьямъ мірскіе расходы въ 1894 году представлялись слѣдующимъ образомъ, въ процентахъ къ общему итогу расходовъ: содержаніе личнаго состава волостной и сельской администраціи, суда и канцеляріи — 22,9%; постройка, ремонтъ и содержаніе зданій волостныхъ и сельскихъ правленій — 9,5%; содержаніе разѣздныхъ и почтовыхъ лошадей — 8,3%; охраненіе общественной безопасности (сельская полиція) — 4,3%; религіозныя потребности — 9,1%; народное образованіе — 8,5%; больницы и оспопрививаніе — 1,1%; хлѣбозапасные магазины — 2,7%; пожарная часть — 2,1%; благотворительность — 1,5%; пути сообщенія — 1,9%; уплата долговъ — 2,2%; сельско-хозяйственные расходы — 21,2% и прочіе расходы — 4,7%. Такимъ образомъ, среди всѣхъ мірскихъ расходовъ, самыми крупными являются расходы на содержаніе сельской администраціи и на сельско-хозяйственные цѣли. Послѣднія складываются изъ слѣдующихъ статей: жалованье пастухамъ (73,2% всей суммы сельско-хозяйственныхъ расходовъ), покупка земель, аренда, размежеваніе земель, общественныя запашки, содержаніе общественныхъ производителей, уничтоженіе вредныхъ насекомыхъ, борьба съ эпизootіями, жалованіе полевымъ и лѣснымъ сторожамъ.

Изъ общаго количества всѣхъ мірскихъ расходовъ 1894 года волостныя суммы составляли 40,9%, сельскія — 59,1%. Если же исключить изъ общей суммы сельско-хозяйственные расходы, которые почти во всемъ своемъ объемѣ производятся изъ сельскихъ суммъ, то волостныя суммы составятъ—51,2%, а сельскія—48,8%.

При сопоставленіи общей суммы мірскихъ расходовъ съ числомъ волостей и сельскихъ обществъ въ Европейской Россіи, оказывается, что въ 1894 году, при 10.586 волостяхъ и 105.984 сельскихъ обществахъ, въ среднемъ приходилось расходовъ на одну волость 5.819 рублей, на одно сельское общество—552 рубля. На одну наличную душу крестьянскаго населенія приходилось расходовъ 1 рубль 78 копѣекъ, на одинъ крестьянскій дворъ—5 рублей 56 копѣекъ, на одну десятину—43 копѣйки.

Библиотека
Института Ленина
и.и. В. К. П. (Б.)